

関西経済の地盤沈下をもたらした外部条件の考察

今 野 修 平

A Study of the Outside Condition in Declivity of Kansai Regional Economy

Shuhei KONNO

はしがき

近代化以来、経済発展を成し遂げた日本経済は、反面国土空間に過密・過疎という厄介な国土利用上の問題をもたらした¹⁾。特に1950年代後半以降の高度成長はこの問題が深刻となり、国土は三大都市圏対地方圏として、対照的な地域問題を抱えることになったが²⁾、国民経済をめぐる環境変化が劇的に進んだ1980年代以後は、東京一極集中問題が顕在化した³⁾。

東京一極集中問題は、近代化以来の国土の双眼構造を取崩し⁴⁾、関西経済の相対的地盤沈下を顕著にさせたといえる。こうした状況の中、経済のグローバリゼーションが進展する一

1) 前近代、全国の商品流通も起き、その拠点として大阪の繁栄等もあったが、経済の中心は米であったこともあり、人口は米の生産能力に応じて居住していた。例えば全国人口約3,500万人のうち、現新潟県には140万人の人口が居住し、東京をはるかにうまわっていた。

しかし近代化して工業化、都市化が進展すると、人口の多くが農村地域から工業地帯ならびに都市に流入し、近代社会での経済力を具備出来ない地域は、人口の流出と減少を招き、国土は人口の集積する地域と減少する地域に二分された。

この傾向は、経済発展に伴う宿命的課題で、外国においても課題となっている。

2) 国の基本政策としての国土政策では、1962年の第1次全国総合開発計画以来、市場メカニズムにより集積の進む三大都市圏と、それ以外の地方圏に分けて、国土問題を取り上げてきた。法律名でも三大都市圏は整備、地方圏では開発と用語の使い分けを行ない、政策的にも方策を異にしていた。

3) 1973年の石油危機を境にし、三大都市圏への人口集中が鈍化したが、それまで三大都市圏が同一傾向として地方圏からの人口流動をみていたものが、東京圏のみに人口が流入する傾向になったことが発見され、第4次全国総合開発計画へと進んだ。特に関西圏は第1次石油危機以降、人口流出が今日まで続いている。

4) 政治の東京、経済の大阪と呼ばれていた国土構造を指す。

方で、1980年以降中国の工業化が進展し、わが国では産業の空洞化が進み、1990年以降、長期不況に苦しむことになった。

この動向は関西経済をさらに苦しめる結果をもたらし、今日の国内地域経済最悪の事態につながっているように見受けられる”。

関西経済の地盤沈下は、一重に国民経済発展に比例した産業構造の改善が進まず、相対的に成長力が衰え、国際競争力が低下していることに起因すると考える。

しかしなぜこうなったのかという科学的究明の眼でこれをみると、原因究明は容易でない。資本の動向、経営者の意欲、歴史的背景、産業界の行動結果等を、他地域との相対的比較論を用いて究明しないと明らかにならないであろう。こうした内部条件は、企業の部外秘事項でもあるから、考察、解析の俎上に乗せることは、極めて困難である点是否定できない。これに対しこれらの経済動向をもたらすのに深く関わっている外部条件、すなわち地域的経営環境を考察することは可能ではないかと考えた。ただし外部環境が生産や経営にどのような影響力があるのか、少なくとも定量的解析は不可能であるのが、現在の地域経済論の水準であるから、質の高い解析を進めるのは、これも困難である。

しかし粗雑に終始し、不十分な考察しか出来なくとも、一度整理をしておくことは、今後とも究明が進むであろう関西経済の考察解析にとって、何らかの役に立つであろうし、また地域経済学の今後の進展を期待する立場からも、問題提起になるのではないかと思い、拙文を起草することにした。

学術研究報告としては、恥ずかしい点が多く、考察よりも独断と偏見に基づく評論に堕することになることが懸念されるが、多少なりとも関西経済の地盤沈下の傾向に、地域的環境と基礎条件のかかわりが明らかに出来ればと考えている。拙文の目的でもある。

1 関西経済の地盤沈下に対する基礎的認識

わが国の近代化は、経済的には自給自足型米作農業経済から、近代工業を導入して、国民経済の基盤となる産業を改変することであった。近世後半、弱体ながら海上交通、陸上交通のネットワークが形成され、商品流通が小規模ながら体系化し、商業資本の蓄積が始まったことは、歴史が教えている。

商業資本の蓄積は、流通経済の中心となった大阪で進むが、大阪の商業資本が産業資本に転換し出すのは、1890年前後であるといわれている。わが国における産業革命と受け止めて良く、大阪が東洋のマンチェスターと呼ばれる由縁である。

もう一方で富国強兵を政策の第一目標にしていた明治維新政府は、基礎的軍需産業を政府投資で育成し、それが関東で根づき始めて以後20世紀後半までの、双眼構造と呼ばれる国土

利用を築き上げる基礎となった。

大阪を中心とする関西の工業化は、資本蓄積量の規模や、技術の修得等から、綿織物工業を中心にして進んだ⁵⁾。この時期、国内各地で勃興した工業は、いずれも地場資源に基づく、初歩的工業化という点で共通している⁶⁾。

かくして国民経済の工業化という歴史的事業の先頭を切った関西経済は、国内における工業生産の30%以上を占めて、20世紀初頭にはわが国最大の工業地帯を形成するに至った⁷⁾。

しかし国民経済は次第に軍需経済化の色彩を強め、これにより京浜の工業化、次いで中京の工業化が急進展して、第2次世界大戦前には、阪神工業地帯は京浜につぐ第2位の位置を占めていた。工業だけでなく商業活動も活発で、政治の東京、経済の大阪として、双眼構造を築き上げていたのである。

軍需経済化の進展は、わが国工業の重化学工業化を意味する。この流れは工業発展の基本構図でもあるだけに、以後第2次世界大戦と戦後の混乱期も挟んで、巨視的には農業経済から出発して軽工業化、重化学工業化、機械工業化、高度技術型工業化への方向を歩めたか否かにより、地域経済の発展が軌道に乗っているか否かを占える動向が、今日まで続いているといえよう。

こうした巨視的動向の中で、関西経済は繊維産業という軽工業化から出発し、衣服製造、日用品雑貨工業、食品工業、薬品工業、家庭電器工業へと巾を拡げ、京浜につぐ第2の総合工業地帯を、既に戦前に確立し、戦後もこれにより人口1,800万人にも達する巨大都市圏を形成した⁷⁾。

しかしながら、重化学工業化には川上産業に当たる製鉄業の立地が必須とされている。この通説は、後刻1960年代の新産業都市建設計画⁸⁾にも活かされるが⁸⁾、第2次世界大戦前の関西では和歌山と広畑（姫路）に開設されたが、主体は北九州からの瀬戸内海運で鋼材が供給される形であった。

戦後堺に市場立地型製鉄所の立地をみたが、大阪湾内での立地は水供給の能力が小さく、大規模製鉄所の立地が思うように進まず、国民経済の重化学工業化の牽引力とはなり得なかった。

5) 大阪周辺の河内、和泉地方は、小雨日照の地域でもあり、古くから綿作が盛んであった。大阪では近代化と共に、これを原料とする綿織物工業が起きた。

6) 北関東の生糸・絹織物、静岡の製茶、食品等、輸出貨物の主体となるものまで出現する。

7) 最近人口の多い中国で急速な大都市圏化が進んでいるが、先進のG-7の中では、首都圏に次ぐ人口集積量である。

8) 第1次全国総合開発計画（1962）により全国15ヶ所の新産業都市建設計画を地方における工業の拠点基地にすべく考えられたが、この考え方が製鉄業を中心とした、金属加工、機械工業と展開していくことを期待していたといえる。

2) 財野恒太記念会『数字で見る日本の100年』国勢社刊 1991

3) 拙稿「戦後国土政策の回顧と展望～資本主義経済体制下での国土政策の考察～」大阪産業大学論集社会科学編104 1997.2

これに対し東京湾では、特に戦後の重化学工業、機械工業発展の基礎として、千葉、木更津に世界最大級の製鉄所が立地し、さらに政府の政策に乗って鹿島（茨城県）にも新規立地する一方、川崎、横浜に立地していた製鉄所も新規更新されて、鋼材供給力は大阪湾の比ではなかった。この背景は、利根川の豊富な水資源にあったのではないかと考えている⁹⁾。

戦後日本経済の高度成長が、輸出の主貨物をみるまでもなく、鉄鋼・造船の時代を経て第1次石油危機以後は自動車・機械となり、さらに電気・電子機器へとより付加価値の高い工業製品へと進んだ基盤に、製鉄・金属加工の立地があったといえる。

この軌道に、関西は十分乗り切れなかった。その結果が、今日の産業構造においても、自動車、電気・電子機器の比率の低い産業構造を示すことに繋がっているとみている。この産業構造では、必然的に対外輸出は先細りとなる。貿易におけるシェア低下は、立地企業の相対的活力低下につながる。関西の工業出荷額のシェア低下に比例して、神戸港の輸出入シェアの低下はこうした産業活動との深い関係にあり⁴⁾、関西経済の地盤沈下を最も雄弁に表している。

一方金融・商業分野ではどうか。大阪は近世中葉には全国における商業流通の核の地位を確立し、これによる資本蓄積が近代産業を誕生させた。一部は産業資本として産業革命の原動力となり、わが国近代化を牽引したが、もう一方で、多くの金融、商工、情報等の企業を育て、いわゆる関西資本の形成の本丸をも構築していた。

この結果は、第2次世界大戦後、急速に経済の中枢機能の集積が進んだ東京に対しても、もう一方での全国的経済中枢機能の集積を誇っていた。東京の集積が決定的となった1980年においてすら、手形交換高は全国の17.3%を占め、大阪証券取引所と共に、東京の経済中枢機能を補完する力を有していた⁵⁾。

主要府県工業出荷額等比較表（01年）

単位：億円

	総 計	織 維 衣 服	一 般 機 械 器 具	電 気 機 械 器 具	輸 送 用 機 械 器 具	人 口 増 加 率	1 人 当 り 県 民 所 得
	億円	億円	億円	億円	億円	%	千円
東 京 都	165,686	1,455	10,426	42,137	13,685	2.5	4,365
神 奈 川 県	198,624	567	24,361	40,450	39,542	3.0	3,262
愛 知 県	345,364	5,821	30,665	30,700	161,692	2.5	3,498
大 阪 府	172,784	6,068	21,290	25,193	7,778	0.1	3,303
兵 庫 県	131,213	2,047	20,531	25,789	9,703	2.8	2,845

経済産業省：工業統計表・国勢調査より作成

9) 房総半島（千葉県）は半島なるが故に大河川がなく、東京に近いという市場条件を生かせないでいたが、利根川からの導水でこの問題を片付け、世界最大級の製鉄所まで立地するようになった。

4) 拙稿「神戸港の課題の究明と再生策の探求」日本港湾協会刊 2003.3

5) 拙稿「続 戦後国土政策の回顧と展望～四全総をめぐる経済社会と国土政策」大阪産業大学論集社会科学編113 1999.6

ところが、1980年代の10年間で、このシェアは10%以上低下し、東京の約10分の1に地位低下をきたした。その後は1990年代の長期不況に直面し、首都圏経済、名古屋圏経済と対比して、格段の苦戦を強いられる結果を招いた。

1980年代とは、日本経済にとって、世界経済の中でその地位を確立し、東京が第3の世界金融の中心となった10年である。これにひきづられて、海外の金融機関も日本に進出したが、進出先は90%以上が首都圏で⁶⁾、関西経済は明らかにグローバル化に乗り遅れた状況を呈してきた。

この時期、関西資本の本社機能の東京移転が囁かれた。囁かれたという表現しか使えないのは、本社の登録は地元対策もあって大阪に置いたままだが、経営、企画、販売の中核機能は東京に移す等、外部の者には正確な把握が難しいためである。

またこの時期、東京が世界都市になったのなら、大阪はアジアの首都にと、盛んに言われたが、これも韓国経済、中国経済の大躍進に掻き消されてしまった。第2次世界大戦前、アジアで日本だけが工業国として君臨し、瀬戸内海を經由してアジアと直結していた関西は、アジア市場において経済的首都であったし¹⁰⁾、工業製品の供給地であった。当然交流も多く、中国人、韓国人の関西定住も、他地域ではみられない規模で進んだのである。

しかし1980年以降のアジア大陸の躍進は、改革開放により外国資本の投資を歓迎し、低廉な労働力を提供し、巨大な市場を開放した。これにより日本では産業空洞化が急激な勢いで進展し、長期不況の下地をつくって成長抑制の動きが強くなったのである⁷⁾。

その結果はアジアの首都どころか、「世界の工場」の陰に隠れ、関西経済の影はさらに薄くなって、21世紀を迎えた。

こうした事態を迎えている関西経済は、単なる地域経済上の問題としてではなく、日本経済全体の中で取り上げなければならないし、政策としても、国土政策上の大課題として認識しなければならないのではないかと考える。

2 社会資本整備の立遅れ

関西経済は、長期不況で苦闘が続く日本経済の中でも、特段に苦しい状況を呈し⁸⁾、地盤沈下の深刻さを更めて認識させる。

10) 中国の対米輸出は、かつてその大部分が神戸港経由であった。引用文献・参考資料4においても触れている。

6) 5) に同じ

7) 拙稿「日本経済の構造改革の一考察」大阪産業大学論集 4-2 2003.3

8) 1) に同じ

地域経済の本体ともいえる地域の各種産業は、それぞれの産業が成立する立地条件を有し、その条件が具備されない時には、生産行為を起こしても、収益は相対的に少なく、企業経営は成り立たず、立地の適地として選定されなくなる。

前近代産業の代表ともいえる第1次産業では、自然条件が大きく影響するし、鉱業は資源の賦存が絶対条件となる。これに対し近代産業といえる工業、商業、サービス業等は、市場あってこそ成立するものであり、同時に資本や技術、原燃料の入手条件等が具体的立地条件として問われることになる。理論的には産業立地論と呼ばれる領域であり、過去多くの理論が提唱されている。

その中で、A・ウェーバーが説いた、原燃料入手ならびに製品の市場への搬送に有する総輸送費が極小である地点が最適立地点であるという見解が基本であるとすれば、産業立地は交通条件に大きく左右されることになる。

交通は社会資本の整備がなければ成立しないから、産業立地論では、社会資本の整備水準が重要な論点になる。これは社会資本整備が高水準であれば、立地条件が有利に働く業種が多く、かつ市場への接近性が確保されることから、総輸送量の節減に直接影響すると考えられ、集積のメカニズムが働き易くなると考えてよいのであろう⁹⁾。

しかし社会資本整備には、経済外的条件も存在する。海の無いところに海港を造ることは不可能だし、空港適地の選定にも安全上の観点から、きびしい技術的条件がつく。

その上立地する産業によって、必要とする社会資本は異なる。原燃料・製品の輸送費は、きびしい競争下で、極限までの節減を求められる結果、輸送手段、輸送機関、利用施設、運送事業者等がきびしく選別される。特に国際交通、国内交通が共に多様化し、社会資本整備が進んだ社会では、需要者（運賃負担者：主として荷主）の選択幅は拡がり、運送費節減努力はきびしく求められてくる。Just in time の要求や日帰りビジネス出張等が社会的に求められることになり、交通はこうした需要に応えなければならなくなると同時に、この要求を達成できる社会資本整備を求めてくる。

産業は商品生産にせよ、サービス提供にせよ、より付加価値の高い産業に社会的比重を移してくるのが、経済発展の鉄則であるから、これに従って地域の産業構造は変ってくる。産業構造の変化は、当然必要な社会資本を変えてくる。また産業構造は地域によって差異も生じるから、求められる社会資本は、地域により異なることも生じ得る。

こうした大前提は、政策判断や地域社会での理解と協力に、高度な判断力と十分な情報を必要とし、世論形成が大きな役割を果たすことになる。

さてこうした産業立地と社会資本整備をめぐる考察の上で、1980年代とはいかなる年代であったか。国民経済上の環境変化は、1971年のニクソンショック、1973年の第1次石油危機、1976年の変動相場制への移行、1979年の資本取引・貿易決済の自由化と進み、産業構造審議

9) 拙稿「社会資本ストックの地域空間構造」大阪産業大学論集 社会科学編111 1999.3

会「80年代の通商産業政策の在り方答申」によれば、経済大国の国際貢献を打ち出す（1980）年代となったのである。もはや日本経済の国際化は避けて通れない事態となり、1985年のプラザ合意へとつながる。この流れの中で、大手企業の多くが、世界市場を目指した経営戦略へ、舵を切っていったのである。

国民経済の急速な国際化を反映して、首都圏では遅ればせながら1978年には成田空港が計画決定以来12年を経て開港し、国際航空路線の就航制約が大幅に緩和された。

国際化という大きな潮流は、当然のことながら、関西経済にも押し寄せる。ただしこの大波がアメリカ経済の変化や、日米間の金融・貿易を通して揺れ動いただけに、近代化以来対米貿易を基軸に発展した首都圏経済がより敏感に感じ取ったのに対し、対アジア貿易を基軸に発展した関西経済は、やや鈍感であったかもしれない。対中関係は1978年、日中平和友好条約が締結され、漸く対中交流が本格化するという状況であった。

関西経済の中でも新しい世界の動向を敏感に捉えていた企業は多かったに違いない。これらの企業は、世界の動向と地域の反応の間にある距離感を感じ、悩みと同時に新たな決断を求められ、その社会的現象が本社機能の東京集中として出たのではないかと考えている。

こうした動きの中で、関西では1970年代から伊丹空港の騒音問題が取り上げられ、空港管理者である国は、地元住民との間にきびしい利用時間制限と、離発着便数制限を約束させられた。このような事態になった根源は、第2次世界大戦前から存在していた空港の周辺、特に航空機の進入および離陸のコース直下にまで、戦後の急激な都市化の波が押し寄せ、住宅地化したことと、航空交通のジェット化が急速に進んだため¹¹⁾、これに対する対応が体系的に行われなかったためである。

この結果、伊丹空港は国内最大の騒音被害対策を必要とする空港になっていた¹²⁾。住民が強力な反対運動を展開し、空港閉鎖要求¹³⁾を掲げる背景には、ジェット航空時代の到来を予測した土地利用制限や環境整備の立遅れという、縦割行政を横断的に執行できない制度上の欠陥があったと指摘しなければならない¹⁴⁾。

同時に住民側にも、航空交通に対する理解不足や、住宅入手の際の個人としての責任もあったと言って良いのではないかと¹⁵⁾。

伊丹空港は離発着便数制限の結果、国際便の就航は1日20便に制約された。伊丹空港をめぐるこの状況は、結局関西空港が開港する1994年まで続くことになるが、関西空港の計画決

11) 騒音反対運動が盛んであった時の主たる就航機は、B727型機、DC-8機であったが、その後はエンジン改良も進み、大型化はするものの、低騒音化が進んだ。

12) 一次は騒音対策費が、国内の空港整備費を上回ることすらあった。

13) 新たに建設する関西空港の開港と同時に伊丹空港を閉鎖する覚書きが交わされた。

14) 滑走路の位置と方向から、騒音区域は自動的に決定されるのであるから、都市計画上の配慮した土地利用計画が機能してれば、騒音問題は大きくならないで済む。

15) 航空交通がこれだけ国民生活の中で重要になるとは考えられなかったのであろう。

定まで地域の合意を得るのに長時間を有し、現位置（泉州沖）への計画決定をみたのは1980年、成田空港開港の2年後で、首都圏との対比で見れば、決定的な立遅れをもたらしてしまった。

この間既に記したように、日本経済は国際化の大波に洗われ、さらに1990年以後は中国経済躍進¹⁶⁾の影響も受けて産業空洞化を迎え、長期不況に沈んだのである。

このように空港が持つ国際交流機能の強化と、経済の国際化の波長が合わず、巨額の空港投資が経済成長の動向に間に合わないで、関西経済の国際化対応期に社会資本としての力を発揮できずに、むしろ沈下をもたらす大きな一因になったのではないかと考えざるを得ない。

この間、神戸港、大阪港の港湾施設は、需要増を上回る整備が進められていたから、社会資本の供給不足が、地域経済の制約要因になることはなかったものの、既に記したように、直近背後地の関西経済の相対的沈下が、そのまま港勢に相関して、港湾取扱貨物量はフェリーを除き内外貿共、全国シェアを低下させ続けた¹⁰⁾。

わが国における船舶輸送は、島国であるだけに大陸国家では考えられない重要性を有している。しかし船舶輸送は大量・長距離・バラ荷に特化しており、外国貿易も含めて、より高い付加価値を、あるいは物離れ化を進める日本経済では、相対的に伸び悩みの状況になりつつあることは否定できない。したがって港湾施設整備が、関西経済救済の主役にはなり得なかったという見方が成り立つのではないか。少なくとも、鉄

鋼・造船がわが国経済を支える中心産業であった時代の社会資本の主役としての港湾の重要性は、発揮できなくなり、神戸港、大阪港だけでは関西経済を支えられなくなってきていたとも言えよう。

さらに伊丹空港については、大阪都心より近いにもかかわらず、アクセス交通の不備も指摘できよう。阪急宝塚線より至近

巨視的視点よりのわが国の国内交通市場

		旅 客	貨 物	
長距離		航 空	製 品	トラック
中距離		新 幹 線 (在来線優等列車)	バラ荷、	船 舶
近 距 離	大都市圏	通 勤 鉄 道	トラック	
	地方圏	自 家 用 車		

(筆者作成)

16) 1989年天安門事件があり、改革開放路線が本格的軌道に乗るのは1990年以降とみて良いのではないか。

10) 4) に同じ

の距離であるにもかかわらず、アクセス鉄道が今日まで不備であったため、都心までの時間距離は長く不安定で、巨大都市圏の中核空港としては、必要条件未整備空港の烙印を押されても反論できない状況が、今日まで続いている¹⁷⁾。

関西空港のアクセス鉄道も、快速通勤電車を除き、大阪駅と直結していない現況は、成田、羽田、福岡、札幌等に比して、利便性に欠け、結節機能を有するターミナルとしての整備水準に課題を残している。

関西経済にとっては、国民経済の発展段階に対応した社会資本の利用が出来なかったことと、社会資本の質に課題を残す結果であったことは、残念といわねばならない。社会資本整備というと、新規開発のみが取り上げられがちだが、時間軸上での不対応と、サービスの質という、社会資本の機能の問題であったことを指摘しておきたい。

3 政府¹⁸⁾の判断ミスと対応の不備

関西経済の地盤沈下は、その問題の大きさや、国民経済に対する影響等を考慮すると、日本における国土政策上の一大課題であると認識する。

ところが戦後確立された国土政策は、資本主義経済下で市場原理が働き、自律的發展力が備わる大都市圏では、基本は市場原理に委ねる政策が一貫してとられてきた。国土の課題を過密・過疎として捉え、「大都市抑制、地方振興」を旗印にして、国土の均衡ある発展を目指してきたのである。このため市場原理の働きの弱い地方圏に対しては、きめの細かい政策を実施し、この中では新規に近代産業の立地を誘う具体的施策も実施したり¹⁹⁾、基幹的社会資本の先行的整備を促進する政策²⁰⁾もとってきた。

これに対し大都市圏では、戦災都市復興事業から出発し、緊急的な住宅整備と、隘路打開の大都市圏整備を中心に展開してきた。それでも三大都市圏は、国民経済の発展に支えられ、世界最高級の生活水準を誇る人口集積の巨大都市圏を形成してきた。いわば政策の力ではなく、経済の力で三大都市圏を育てたといえよう。

この政策は人口増加に対処しつつ、所得向上のための経済発展を目指すもので、政策の方向は明らかに右肩上がりであり、高度成長と波長が合っていたといえよう。

17) 京都、梅田、難波、新大阪、神戸、伊丹等多方面と結ばれている空港連絡バスは、道路混雑の影響で時間的信頼度が低く、漸く開通したモノレールは南茨木でのJR連絡で国内他空港と比較しても良好の水準とは言い難い。

18) 中央政府および地方政府を指す。

19) 新産業都市建設計画がその典型例。

20) 第2次全国総合開発計画では、新幹線、高速道路の全国ネットワーク形成を計画決定し、地方圏での基幹的社会資本整備を図った。

これに対し関西経済の相対的地盤沈下は、戦前からその兆しがあったものの、国民経済の拡大基調に押し上げられて、絶対値的には成長、増大路線にあったから、大きな問題意識は持たれないできた。ところが第1次石油危機を境にし、それまでは首都圏と共に地方圏から大量の人口を吸収していた関西圏が、首都圏とは反対に人口流出に転じ、以降今日まで、この傾向が続けているが、1980年前後には既にこの傾向が指摘され、東京一極集中と共に、関西経済の地盤沈下が社会的に取り上げられるようになった²¹⁾。

さらに1990年代には産業空洞化もあり、長期不況の中で特段に苦しむ関西経済が指摘され、産業の中心となる製造業の出荷額等の減少、事業所・従業員数の減少、完全失業率の特段の低水準、ホームレス発生率の高水準¹¹⁾、神戸港の地位低下¹²⁾、関西空港からの就航路線の撤退、関西空港関連事業の不振、倒産企業の続出等、国内他地域との比較においてきびしい状況が指摘されて、長期不況の中、その実態が明らかになってきたのである。

1995年1月に起きた阪神・淡路大震災の影響も無視できないが、一時的打撃より長期衰退化の動向の中で、長期不況に直面したことの大きさの方が、はるかに大きな打撃だったと受け止めざるを得ない¹³⁾。

こうした大都市圏の衰退化に対しては、戦後体制としての国土政策は具体的戦略も戦術もなかったといって良いのではないか。法律も政策も右肩上がりを目指したもののだけに、有効な施策を講じ得ないでいるというのが実態ではないかと考えている。

中央政府を中心に関西の地方政府（2府5県：大阪・京都・兵庫・福井・滋賀・奈良・三重・和歌山）²²⁾が無為であった訳ではない。1985年には、3年間の検討を経て関西再生へのスバル計画を策定し、国・地方の合意が形成されていた。また長年の懸案であった琵琶湖総合開発計画が実施されて、1990年代中葉には最大の弱点であった水資源の確保も行なった。さらには大阪湾沿岸開発により、道路交通上の隘路打開と産業開発を狙った立法化も行ない、1998年には、明石海峡大橋の開通をみた。

関西空港も滑走路1本による開港（1994）につぐ第Ⅱ期工事にも着手し、国および地方政府の努力は、首都圏および名古屋圏と比較しても、格段の努力をしていることも事実である。

しかし残念ながら関西経済の地盤沈下は喰い止められなかった。国を中心とする政府の対応は、本来の目的を達成できなかったといえる。なぜか。

21) 国土審議会での指摘と中曽根首相の指示で、第4次全国総合開発計画の策定となった。また「多極分散型国土形成法」の制定がなされた。

22) 近畿圏整備法による近畿地域の府県。

11) 拙稿「ホームレスの国土空間構造」大阪産業大学経済論集 5-1 2003.10

12) 4) に同じ

13) 4) に同じ

琵琶湖総合開発計画は、水供給の安定化と湖岸の災害防止という二大目的を達成し、巨大都市圏の生活水準向上に寄与した。大都市圏整備政策としては、素晴らしい成果をもたらしたと評価したい。しかし産業界では既に水を大量に消費する基礎資源型工業化時代は終了し、全国的にも工業用水過剰時代となっていたから、産業立地への効果や影響は、大きなものとならなかった。

また湾岸地域の開発を進め、湾岸道路の整備促進も、どちらかというと域内社会資本の充実で、これにより産業界が海外進出のコスト削減に寄与したり、全国の遠隔市場獲得を有利にするとは考え難いプロジェクトであった。域内交通の隘路打開策だったのではないか。

むしろ立法化によりこの開発を促進しようと発想して、中央政府に働きかけた地方政府の魂胆は、環境問題の発生以来事業化が難しくなった海面埋立による土地造成を円滑に進め、その収益で地方財政を潤そうとしたのではないかとということが透けて見える。

しかし国民経済の動向からくる新たな産業立地の要請は、臨海部の広大な埋立造成地を求めなくなっているから、産業界の動きは鈍く、プロジェクトは法律は成立しても動かない事態となったとみている。土地造成により巨大な不動産収益が得られ、その上臨海立地産業が進出してくれる夢は、第1次石油危機（1973）で終焉しており、地方政府の時代認識の立遅れだけが目立ち、関西経済の地盤沈下の救世主には、ほど遠い政策立案だといえる。

それでもなおこの発想は、1980年の関西空港の計画決定により実現する。空港前島構想であるが、この結果は周知の如く、大阪府の財政を圧迫する不良資産化して、歴史の流れを見損じた政策として、大きな課題を背負うことになった。

これ以上の醜態は、関西空港の位置決定に対する神戸市の政策判断の歴史的誤ちである。伊丹空港での騒音問題の激化を受けて、中央政府は関西における新空港建設を決意し、地元との検討を進めた。本格的国際空港の建設位置は、大阪都心からの距離や、歴史的いきさつから神戸沖と内定し、計画案の地元提示を行なった。航空交通時代の到来に立遅れ気味の関西で、早急に完成させることは、関西経済再生のため不可欠であり、場所的にも妥当と誰しもが思っていたが、空港の騒音発生による地域問題の深刻さを懸念した神戸市長は、国の提案を拒否、計画案は宙に浮く事態となった。騒音を懸念した国が、進入・離陸を海面に求めた神戸沖の新空港は、既成市街地には騒音区域がかからないことを図示しても、住民の反対運動とこれに乗る市長の政策判断は変わらず、歴史の新展開を逃すことになった。歴史的政策決断をするのに、航空の基礎知識すら習得せず、権限行使をする低レベルの政策判断がされる政治の在り方は、今日なお背筋が寒い思いがする。

関西空港の位置決定は、その後淡路島案の検討を経て、泉州沖5kmと、転々とした形で決定したが、これにより失われた数年間は、関西経済にとって取り返しのつかない数年間でもあったといえる。

泉州沖への関西空港の位置決定により、空港計画が決定、建設にかかるが、この事態にな

って神戸市は市長交替もあって、政策判断の誤ちを知り、新たに神戸空港（第3種空港）の提案を行なったが、国際交通の拠点が動くはずはなく、神戸空港は都市型地方空港として位置づけられることになる。後世この政策判断の誤ちが、神戸の歴史にどう影響するのか、関西経済への影響の他に注目されるところである。

さらに伊丹空港をめぐる地方政府の政策対応は、騒音問題が発生して伊丹空港廃止運動が大きな勢力となった時、大阪府豊中市、兵庫県伊丹市を中心に空港周辺16市町が一致団結、中央政府との間に関西空港開港時に廃港との覚書きを交しておきながら、航空交通の利用増大に漸くその重要性を知ってからは、存続運動を強力に展開した。これも未来社会の展望なきまま、衆愚に便乗した政策展開しかしていない実態を明白にしたものの事例といえよう。

以上のように関西経済をめぐる政治・行政環境は、関西経済がグローバリゼーションという世界規模での動向の中で対応を迫られている時、あまりにも低水準での政策決断での対応しかしておらず、これが経済の発展の新基盤形成としての社会資本整備や、その他の対応の遅れを演出したといえる。

またこれを補完しなければならない中央政府の政策展開を、十分にもたらさなかった事態を招いたといえる。この点首都圏での羽田・成田両空港の対応や計画推進は、場合によっては警察権力の強行まで行なって中央政策の政策遂行をやったが、関西では地方政府への遠慮がみられ、国際経済への飛躍を図らねばならぬ好機に、反対に沈下促進をもたらす時間の喪失と地域経済の動向をもたらしただけではないかと考えさせられる。

東京への本社機能の移転は、こうした地元地方政府の見識と政策に耐えきれずに、各企業が企業内で対応し得る手段として選ばれたのではないかとみているが、いかがであろう。

国際空港というグローバリゼーション時代に不可欠な社会資本整備の政策選択を事例として取り上げたが、同様の事態は北陸新幹線の建設をめぐつても、間もなく問われることになる。関西を形成する各地方政府は、全国的社会資本²³⁾について、基本的にどう考えているのか。またこれについて関西経済を背負う関西資本との間に、十分な地域内での意見交換がなされているのであろうか。京都府、大阪府の長期計画の中で、新幹線の位置づけがいずれも不十分で理解に苦しむ対応であり、世論形成もなされていない現状は、政策決断が出来得る熟度に大きな距離があるように思われてならない。

中央政府と地方政府の間での分権化と機能分担がきっちりなされないまま、地方政府の責任が問われるのも酷だとは思いますが、少なくとも関西では地方政府の決断の結果が、関西経済の地盤沈下に大きく影響したのではないかと疑われるだけでも、経済発展に対する政府の役割を考えざるを得ないといえよう。

またこの裏返しの問題では、大阪の五輪誘致失敗政策があったのではないかと。国別対抗イ

23) 故吉田達男氏の提唱した社会資本ABC論の社会資本Aを指す。

メントとしての五輪の誘致に、日本全体の強い合意を形成しないまま世界に出ていっても、国際社会で相手にされない事態となることは、事前に十分考えられることである。地域からの発想で乗り出していくのではなく、国際的視野の上に立った貢献の姿勢がないと、関西空港計画時の誤れる決断と同じ結果になる。関西経済の規模が先進国一国と同水準だということは、関西の地方政府が中央政府に負けない国際的視野と見識の上に立った、政策決断を求められていることを意味すると考えている。客観的にみて、関西経済と、関西を形成する地方政府の間には距離があり、中央政府の政策自体も沈下する地域経済に対する戦略不足で、政策的真空地帯を形成しているのではないかと考えたりしている。

4 地域社会の対応

政策的対応が十分に行われていないということは、民主主義社会においては、世論形成が十分でないことを意味する。世論形成上難点があるとすると、それは地域社会上の問題であるともいえる。

関西は日本列島の中で自然地理的に小地形区が数多くある複雑な構成を有している。盆地とこれを区切る山地により、長い歴史の中で数多くの小さな地域社会を形成してきた。

歴史が古く、かつ近世に全国的経済の中核を形成して近代社会に入ってきたため、高い人口密度を抱え、稠密な土地利用がなされ、狭い土地でも高い経済力を有していた。このため狭い地域社会が群立し、古代における国分けでも、近代になってからの府県制の確立でも、他地域に比して小規模な府県で構成されることになった。

この空間構造の上に、近代産業が勃興し、近代交通網が形成されて、この1世紀巨大都市圏化が進んだ。

こうした発展過程は、基盤に狭小な地域社会を形成し、その上層に全国市場や海外市場とも結ばれる巨大経済圏を形成するという二重構造の地域社会を形成しているのではないかと考えている。関西と呼ぶ場合と、京阪神と呼ぶ場合の感覚的差異は、微妙にこの二重構造を表現しているように感じられる。

この結果は、空間的経済的には関西を形成しているものの、社会的意識的には京阪神となって、関西としての一体感は十分に形成されなくなる。

地域社会としての政策決定は、府県制・市町村制の上に形成されることが圧倒的に多い。しかし各地方政府は狭小な地域社会の上に立つ孤立国的発案となりがちで、しかも財政的にも比較的恵まれ、国への依存意識は高くなく一体意識も弱いから関西が消えてくる。

これに対して関西経済は、関西に拠点を置きながらも、全国市場企業あるいは輸出入企業が主導する経済界であるから、関西を一つとする経済圏の上に成り立っている。

この点首都圏経済は、同じく全国あるいは世界を対象とした経済であるが、政策的には全国あるいは世界を対象とする中央政府が身近にあるから、経済と政策の間に落差は少なく、相互理解度も高くなる。特に産業政策や金融政策は、国民経済を背景に構築されているから、中央政府の政策と短距離だが、他では教育、厚生、福祉、農業等で権限を有する地方政府と巨大都市圏地域経済は、質的にも地方政府の政策と距離があるのが実態であろう。

この結果、中央政府の政策や関西経済の動向に対し、関西の地方政府の政策は、十分に対応できないだけでなく、異なる地方政府が直面する中央政府の政策には、関西全域の立場からの関心を強く持たないことになり勝ちとなる。

琵琶湖総合開発事業の結果、潤す水は兵庫県迄流れるのに、滋賀県の問題と認識するし、関西空港は大阪府の課題と認識し勝ちになる。

この落差が社会資本整備に関する経済的要求と政策決断の落差につながり、国際的、全国的な社会資本整備に対する政策的誤ちをもたらしたのではないかと考えている。

この考慮が当たっているとすると、問題の根底は、地域社会の形成がどうされて、そこでの世論形成がどうなされているかが問われることになる。

同じ交通ターミナルの形成という政策において、港湾と空港では、政策をめぐる環境が大きく異なるように思える。

伊丹空港や関西空港が、地元住民や地方政府の政策が大きく揺れ、場合によっては歴史的誤ちを犯してしまった根源は、全国的な社会資本として位置づけられるからという理由で第1種空港として指定され、その必要性は関西全体あるいは全国からみてといったところに、地域社会との距離が生じ、自らの社会資本と受け止めなくなったからではないか。

これに対し港湾では、その位置づけは特定重要港湾であり、その必要性は関西全体あるいは全国からみてというのは同じであるが、港湾管理者は地方自治体であり²⁴⁾、計画立案も政策決定も、地方首長が最終責任者²⁵⁾となるとともに、狭小な地域社会との距離が少なく、余分な摩擦や誤ちが少なくなっているように思える。

この場合整備に必要な財政負担は、特定重要港湾といえども地元負担があるが、巨大都市圏地域経済の代弁はむしろ国が全国的視点から行なっており、しかも港湾管理者とは十分に事前調整がなされていることが大きいと考えている。

中央政府が存在しない巨大都市圏地域経済にとって、社会資本整備や政策決断が、地域社会と整合的に進められるには、現行港湾管理者制度の方が、優れているように思えてならない。

空港でも第Ⅱ種空港の一部と第Ⅲ種空港については、港湾管理者と類似した体系になっている。この結果、新規開発にしても計画撤退にしても、地元の反応や政策決断は一元的で、

24) 神戸港は神戸市、大阪港は大阪市、堺泉北港は大阪府が港湾管理者である。

25) 港湾法による港湾管理者の長で、それぞれ市長、知事になっている。

世論との距離は小さいように思われる。

地域社会が政策決定を通して巨大都市圏地域経済と結ばれるには、地方政府の存在と決断が大きな役割を果たすのは、以上の通りである。

しかし地方政府の首長の決断に全責任を負わせる見解は、正しくないと考えている。民主社会において、世論に従って、衆愚的決断をすることは、決して少なくない。当然のことではあるが、世論形成は大衆からの声だけで集約されるべきではなく、政策決定権を委ねられている政治の見識からの説得も重要な役割を果たす。こうした上下からの意見の交流が十分になされた上で形成された世論こそ重要なのであって、基礎的専門知識も踏まえないでブーム的世論に左右されると、政策決断は誤ちの確率が高くなることは言うまでもない。民主主義体制下では、経済政策といえども、衆愚に陥る可能性を持っているといえよう。政治に高水準の判断能力と信念が求められる由縁である。

このように考えると、地域経済の動向を左右するもう一つの要素は、地域住民の認識と欲求にあるのではないか。新幹線と空港という基幹的社会資本に対し、何を置いても切望する地域と、伊丹空港をめぐるかつての住民運動とでは、あまりにも大きな落差に、ただ驚くばかりである。どちらが歴史に順応しているのか、各地の事例やそれなりの法則性を知れば知るだけ、戸惑いは大きくなる。

関西という地域は、わが国で最も早くから高い生活水準を確立した地域である。それだけに地域住民の意向に、満足型保守性があるのではないかと考えている。これが新規社会資本の整備や、産業構造の改革に対し、時としては制約的に働くとする、大きな集積と巨大な資本蓄積があっても、地域経済は衰退化していくのは避けられなくなるであろう。

こうした動向は、勤労意欲ともなって表われ、生活コストを通し、競争力に影響する。日中の国民経済の比較にも適用される課題かも知れない。また国民経済にしろ地域経済にしろ、経済発展に果すフロンティアの持つ意義につながる課題であるかも知れない。

定量化や科学的解析は不可能であっても、アメリカンドリームとアメリカ経済の強み等住民の意欲も連想させる問題である。曲がり角に立つ日本経済や、地盤沈下が問われる関西経済にとって、意外と大きな課題となっているのかも知れない。

結び

地盤沈下を問われている関西経済にとって、地域経済を取り囲む条件と環境は、地域経済の新たな躍進を積極的に図っていく状況下になく、これが沈下を喰い止められないでいる一因ではないかと考えざるを得ない。

中央政府における国土政策の基本的在り方は、まず政策を体型化し直し、再構築をしなけ

ればならなくなっている^{14) 15)}。現基本法である国土総合開発法の見直しを急いでいると聞くと、従来の基本理念である集積のメカニズムが十分に働かない国土空間への対応に取り組むだけでなく、沈下現象に見舞われている地域経済の空間的再活性化の基本戦略もしっかりと持つ国土政策の樹立を期待せざるを得ない。

地方政府は日本経済が世界の中で泳いでいく事態になっていることに鑑み、グローバル化を踏まえた地域政策の展開へ構造改革を迫られているように思える。その上での地方分権の確立でなければ意味がない。内治にだけ眼を向けるのではなく、封建体制下でも、ローマに公使を派遣した伊達政宗や、対外貿易で富を築き、時代を読んでいた薩摩藩や琉球藩の気概こそ求められているのではないか。1980年代に犯した関西経済のグローバリゼーションの中で新たな発展への阻害化を、二度と犯さない体質改善が必要であろう。

社会資本整備は、未来産業先取りの強力な産業・教育政策の確立に連動した、きめ細かな整備を検討する必要がある。施設の量的整備で対応できる時代は終わったのではないか。

新たな飛躍を長期戦略の下で確立していくためには、地域社会と地域住民の認識の地球市民化が必要と考える。東京を中央とした一地方であってはならないと考えるし、地域エゴからの対応と発想は許してはならない。大きな視野を育てることが、関西経済の再生につながる素地となるのではないか。地域社会の開放と、社会教育、学校教育の充実が待たれる。

以上総括すると、関西経済の地盤沈下は、経済の問題だけではなく、関西の社会問題、地域問題と深く絡んでいる大問題である。関西内部でもまた国においても、関西の地域問題として問題意識を持っていると、大きな誤ちとなる可能性がある。

国土問題の一つとして、また国民経済を左右する問題として理解することが、第一歩として必要であると考え。

14) 拙稿「国土政策における地域住民合意の形成」 人と国土 29-5 2004.1 国土計画協会刊

15) 拙稿「国土政策・地域政策の在り方と応用科学的課題」 地域学研究 17 2004.3 駒沢大学応用地理研究所刊